

纵向财政竞争、讨价还价与中央 ——地方的土地收入分成*

——对 20 世纪 80 年代以来土地收入的考察

张清勇**

【摘 要】 本文回顾了 20 世纪 80 年代以来中央与地方之间土地收入分成的历史，利用 1994 年分税制财政体制改革的实践检验，通过比较城镇土地使用税、耕地占用税和国有土地有偿出让收入在分税制改革前后的差异，验证了中央和地方之间在土地收入上的纵向竞争关系；通过对 1998 年《土地管理法》修订前后中央和地方之间激烈讨价还价过程的刻画，为以此为主要特征之一的中国纵向财政竞争提供了一个具体的案例。

【关键词】 纵向财政竞争 讨价还价 土地收入

中图分类号：F810.43 文献标识码：A

一、引 言

由于政治、财政体制的差异，中国的纵向财政竞争与欧美有不同的形态和机制。在欧美学者笔下，纵向财政竞争是上、下级政府对可流动税基同时征税的争夺。文献中，弗拉沃斯（Flowers, 1988）有关联邦制的共享税利维坦模型开纵向税收竞争研究的先河，布莱顿（Breton, 1996）最早系统阐释了包括纵向竞争在内的“竞争性政府”范式，肯（Keen, 1998）对有关上、下级政府之间税收策略性互动的研究进行了回顾，乌莱德（Wrede, 1996）首先将横向和纵向税收竞争结合起来研究，龚和邹（Gong and Zou,

本文得到国家自然科学基金（项目批准号：70773117）的资助。作者感谢张燕、李静在资料提供上的帮助，感谢杨志勇、陆铭的宝贵意见，感谢皮建才、吕冰洋的鼓励。

** 张清勇，中国社会科学院财贸所、中国人民大学土地管理系；地址：（100836）北京阜外月坛北小街 2 号中国社会科学院财贸所；E-mail: mailgengniu@163.com; qingyongzhang@hotmail.com

2002) 则提出同时考虑横向和纵向财政竞争的一般性研究框架。^① 根据不同的政体和财政体制, 已有关于纵向竞争的研究大致可划分为联邦制和单一制两类, 前者居多, 后者近年来也开始出现, 如塞尔门 (Salmon, 2000)、布莱顿和弗莱切尼 (Breton and Fraschini, 2003)。巴蒂娜和艾霍里 (Batina and Ihori, 2005, 第 16、第 17 章) 对纵向财政竞争、政府间的策略互动进行了概括, 引用实证性文献说明上、下级政府间的策略行为在许多国家有显著的证据。

国内, 何汉威 (2001) 讨论太平天国以后到清朝灭亡前夕中央和各省的财政关系, 发现清政府与各省之间存在着讨价还价的关系。樊纲等 (1990, 第 7 章) 分析了中央与地方在投资计划上讨价还价的“父子争议”。马骏 (1995) 探讨了地方减免税收、预算内收入转为预算外的做法, 认为中央频繁调整与地方财政关系的做法加剧了地方“藏富于企业”以及讨价还价的动机和做法。马骏 (1995) 证明中央缺乏动态一致性的税收政策会引起地方的策略反应, 降低征税努力。张维迎 (2004, 第 113 页) 指出, 马骏的模型没有考虑讨价还价, 认为用讨价还价模型解释中央和地方之间的财政关系更为恰当。何梦笔 (2001)、冯兴元 (2001) 引入“政府竞争”范式, 区分横向和纵向竞争, 讨论中央和地方围绕税基和财政收入的讨价还价现象, 指出政府间竞争 (尤其是纵向竞争) 博弈规则的演化不是一帆风顺的。葛夕良 (2005) 将我国的纵向税收竞争分为讨价还价式、地方政府违规式、突击式、其他变相式和特殊形式。张恒龙 (2006) 也发现纵向竞争在中国主要表现为中央和地方之间围绕财政承包合同的讨价还价。李一花 (2005) 指出, 与联邦制国家不同, 我国的纵向税收竞争主要表现在税收收入的划分争夺、共享税竞争和地方政府变相税收竞争。案例、实证分析中, 毛国权 (2004) 分析了中央与地方竞争合作关系的变化对于我国证券法律制度形成和发展的重要作用; 付文林 (2005) 用地方预算外收入占 GDP 比重的高涨来验证“藏富于民”、纵向财政竞争的假说; 张恒龙 (2006) 阐述了 A 省内部的“讨价还价”和“放水养鱼”, 发现分权改革使省以下财政利益逐渐分化, 地方不断出台增加地方财政的政策, 不同部门的竞争也日趋激烈。何梦笔和冯 (Herrmann-Pillath and Feng, 2004) 将“竞争性政府”范式用于对古交、桐乡和张家港的调研, 认为政府间的纵向和横向竞争塑造了财政改革和地方基础设施融资的方式, 财政上的讨价还价是我国政府竞争制度框架的一个定义性特征, 而 1994 年及之后的财税改革使讨价还价机制变得更复杂了。

总体上, 过去学术界只重视横向竞争, 忽视纵向竞争 (Keen, 1998;

^① 见松本睦 (2006)、何梦笔和冯 (2004)、张晏 (2005, p. 48) 的论文。

Bird, 2000; 葛夕良, 2005; 张晏, 2005), 直到近年才对纵向税收竞争产生研究兴趣, 因此研究成果不是很成熟(张伦伦, 2006)。在我国, 政府间竞争、制度竞争之类的概念则还属于在引入阶段, 实证研究也才开了一个头(冯兴元, 2001), 已有的文献或者认为纵向财政竞争关系确实存在, 但没有进行验证, 或者认为讨价还价是我国纵向财政竞争的主要特征之一, 却未能通过提供具体案例给予细致的刻画。

本文从纵向财政竞争、上下级政府间讨价还价的角度, 探讨 20 世纪 80 年代以来中央和地方之间的土地收入分成问题, 希望可以在一定程度上弥补已有文献上述两个方面的缺陷。以下第二部分梳理了中央与地方土地收入分成方案的历史脉络; 第三部分提出假说并利用 1994 年分税制改革的自然实验对假说进行验证; 第四部分刻画了 1998 年前后修订《土地管理法》、重新制定土地收入分成方案时中央和地方之间激烈的讨价还价过程, 为以讨价还价为主要特征的中国纵向财政竞争提供一个翔实的案例; 最后是全文的总结。

二、中央与地方土地收入分成的历史

根据原国家土地管理局局长王先进(1994, 第 115 页)的论述, 民国时期政府来自土地的收入(主要是向地主征收的地价税)“究竟应为中央财政还是地方财政所得, 抑或由两者分享的问题, 长期存在争论, 实际办法来回变,”认为“我们处置城市土地收入的具体归属问题应当比其高明, 应当能较快地做出妥善规定。”但是, 近 20 年来中央和地方之间关于土地收入的处置似乎重走了历史的老路。^①

改革开放以来, 中央和地方在土地收入分配上的冲突几乎与城市土地使用制度改革、土地价值的显化完全同步。1980 年的全国城市规划工作会议讨论了国家建委和城建总局草拟的《关于城镇建设用地综合开发的试行办法》和《关于征收城镇土地使用费的意见》两个草案, 正式提出征收城镇土地使用费, 认为“实行综合开发和征收城镇土地使用费的政策, 是用经济办法管理城市建设的一项重要改革”, “征收城镇土地使用费, 是城镇建设和维护的一个固定资金来源”。这次会议的纪要由国务院批转下发, 称

^① 土地收入有租、税、费等形式, 常见的有场地使用费、城镇土地使用费、出租土地收入、耕地占用税、城镇土地使用税、契税、增值税、国有土地有偿出让金、新增建设用地土地有偿使用费等。出于历史连贯性和数据可得性的考虑, 下文集中讨论主要的三类收入——耕地占用税、城镇土地使用税和国有土地有偿出让收入。另外, 下文将政府层级关系界定在中央和地方之间, 不细分地方政府的省、市、县、乡。

“关于实行城市建设用地的综合开发和征收城镇土地使用费问题，国家建委和城建总局要继续调查研究，对这次会议提出的两个草案进行修订，报经国务院批准实施。”1983年，中共中央、国务院在《关于对〈北京城市建设总体规划方案〉的批复》中指出，“北京城市规划范围内的土地要统一由城市规划部门进行管理，并对用地单位征收土地使用费。”这些信号极大地调动了城市政府显化土地收益、探讨土地有偿使用途径的积极性，深圳、抚顺、广州等地先后开征了土地使用费。但1984年9月国务院批转《财政部关于在国有企业推行利改税第二步改革的报告》，提出保留但暂缓开征土地使用税，“何时开征，另行报批。在未经正式颁发以前，除了个别地区在1983年已经试行开征的以外，各地都不得开征，也不得以收费等形式变相征收，”禁止地方开征土地使用费。1988年9月，国务院又发布《土地使用税暂行条例》，规定“各地制定的土地使用费办法同时停止执行。”由于土地使用税要纳入预算管理，而土地使用费属预算外管理的范畴，加上《条例》规定土地使用税中央与地方五五分成，省级政府又可能加以克扣，因此，征收土地使用税、禁止地方开征土地使用费的政策使城市政府显化土地收益、征收土地收入的积极性受到了极大挫伤。

（一）耕地占用税和城镇土地使用税

耕地占用税的征收源于1987年4月1日国务院发布的《耕地占用税暂行条例》。纳税义务人为占用耕地建房或者从事其他非农业建设的单位和个人，以纳税人实际占用的耕地面积计税，按照定额税率一次性征收。1987年4月21日，财政部发出《关于贯彻执行〈中华人民共和国耕地占用税暂行条例〉有关问题的通知》，规定“征收的耕地占用税50%上解中央财政，50%留地方财政建立耕地垦复改良基金，专款专用。”时隔不到两年，1989年2月21日国务院发出《关于切实做好耕地占用税征收工作的通知》，规定“从1989年1月1日起，耕地占用税收入中央与地方的分成比例，由原来的对半分成为调整为‘倒三七’比例分成，即：中央30%，地方70%”，指出“中央这次让出的20个百分点是给县的，目的是调动他们的征收积极性。”耕地占用税三七分成的规定持续到1993年12月15日，根据《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》，从1994年1月1日起全部划入地方固定收入。

城镇土地使用税的征收则源于1988年9月27日国务院发布的《城镇土地使用税暂行条例》，从1988年11月1日起施行。纳税义务人为在城市、县城、建制镇、工矿区范围内使用土地的单位和个人，以纳税人实际占用的土地面积为计税依据，依照分类定级的幅度定额税率计算征收。

1988年11月9日，财政部颁布了《关于“印花稅”“城镇土地使用稅”有关预算管理问题的补充规定的通知》，规定“‘印花稅’和‘城镇土地使用稅’，中央与地方均暂实行五五分成，即两稅收入50%列入中央預算收入，50%作为地方預算固定收入，上解地区中央财政不参与分成。”城镇土地使用稅五五分成的安排也持续到分稅制改革，从1994年1月1日起全部划归地方。

（二）国有土地有偿出让收入

与耕地占用稅和城镇土地使用稅相比，国有土地有偿出让收入的分成历史更为复杂、曲折。1987年9月，国家土地管理局在京召开深圳、上海、天津、广州四个城市土地使用制度改革试点工作座谈会，研究土地有偿出让的试点方案和步骤。随后，深圳先后以协议、招标和拍卖的形式开了土地使用权出让的先河，改革试点向各地扩展。1988年，《宪法》和《土地管理法》的修改确立了国有土地有偿使用制度。截至1989年底，全国城市土地使用权有偿出让计250起、面积1030.03公顷，成交总价8.9860亿元（杨重光、吴次芳，1996，第120页）。在1989年5月12日国务院发出《关于加强国有土地使用权有偿出让收入管理的通知》之前，出让收入的分成方案一直没有明确，一般由各城市自行使用。

表1列出了1989~1998年中央与地方分享国有土地有偿出让收入的法律法规。可以看出，短短10年间，分成比例共调整了7次，持续时间最短不到2个月，最长也不超过4年。其间分成比例出现了两次极端情况，第一次是1993年12月15日规定土地有偿出让收入全部归地方政府，第二次是1997年4月15日规定新增建设用地的土地收益全部上缴中央。对于1993年底将土地有偿出让收入全部划归地方政府的设计，原国土资源部副部长寿嘉华解释是“为了调动地方征税积极性，充实地方税源，也为了促使土地使用者节约使用土地，提高土地使用效益，加强对土地的管理，1994年1月1日，我国实行分稅制预算管理体制，将与土地有关的稅收及国有土地有偿使用收入全部归地方所有。”（寿嘉华，2001，第277页）到了1997年4月，分成关系发生了大逆转，改为新增建设用地的土地收益全部上缴中央。这是由于之前耕地锐减，为保护耕地，中央和国务院采纳了原国家土地管理局的建议——“原先的分成办法是中央与地方共享土地收益的办法，即使中央按规定的分成比例将应得部分全部收上来，也难以起到控制占用耕地的作用。因此，建议今后将原有建设用地的土地收益全部留给地方；将农地转为

建设用地的这部分土地收益全部上缴中央，由中央统一分配，用于耕地开发”。^① 图 1 是对三类土地收入分成比例变动历史的直观刻画。

表 1 国有土地有偿出让收入分成比例的变动

时间	发文机关、文件名称	关于土地出让收入分配的规定
1989. 05. 12	国务院《关于加强国有土地使用权有偿出让收入管理的通知》	土地使用权有偿出让收入，40% 上交中央财政，60% 留归地方财政。
1989. 07. 01	财政部《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行实施办法》	人民币部分：城市财政部门先留下 20% 作城市土地开发建设费用，其余部分 40% 上交中央财政，60% 留归取得收入的城市财政部门；外汇部分：出让国有土地使用权所取得的外汇收入均应上缴财政，其外汇额度上交中央财政 60%，留地方财政 40%。
1990. 09. 26	财政部《关于国有土地使用权有偿出让收入上交中央部分有关问题的通知》	1990 年和 1991 年，地方上交中央出让收入后，根据不同地区收入上交情况，分批酌情返还；年终结算。大连、秦皇岛等 10 个城市返还比例为 95% ~ 99%；上海浦东另行规定；厦门按部（90）财综字 86 号文件规定；深圳、珠海、汕头、海南经济特区，返还比例为 85% ~ 90%；其他一般城市由地方逐项申报，由中央财政逐笔核定拨给。
1992. 09. 21	财政部《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理的暂行办法》	土地出让金总额的 5% 应上交中央财政，土地转让交易额和土地出租收入的 5% 作为上交中央财政的土地收益金或土地增值费；连同地面建筑物一同转让的土地使用权，应根据房产评估价格，经财政部门核定，在交易总额中扣除合理的住房价款，其余额的 5% 作为土地收益金或土地增值费上交中央财政。国有土地使用权有偿使用收入中的外汇收入按外汇额度，上交中央财政 40%。
1993. 12. 15	国务院《关于实行分税制财政管理体制的决定》	从 1994 年 1 月 1 日起，城镇土地使用税、房产税、耕地占用税、契税、国有土地有偿使用收入等划入地方固定收入。
1997. 04. 15	中共中央、国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》	原有建设用地的土地收益全部留给地方；农地转为非农建设用地的土地收益全部上缴中央。
1998. 08. 29	九届人大四次会议《中华人民共和国土地管理法》	新增建设用地的土地有偿使用费，30% 上缴中央财政，70% 留给有关地方人民政府。

资料来源：本研究整理。

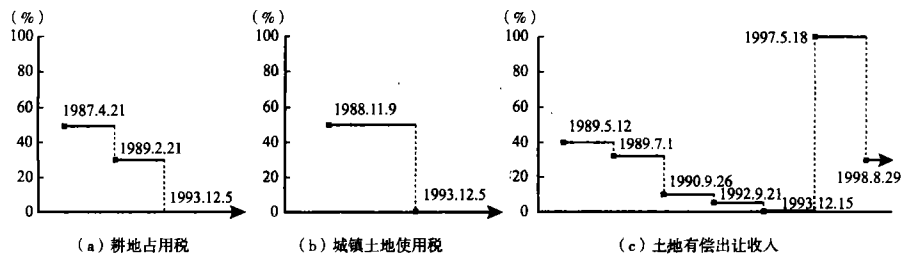


图 1 各项土地收入中央分成比例的变动

^① 李元，《保护耕地必须实行治本之策（汇报提纲）》，1997 年，第 11 页。李元时任国家土地管理局党组副书记、副局长。

三、假说的提出和验证

(一) 假说的提出

不少研究猜测,我国城镇土地使用税征收不理想的原因之一是中央与地方的分成(杨鲁,1994;杨重光、吴次芳,1996;谭术魁,2001),其他学者将这一猜测推到国有土地有偿出让金的制定、征收和管理上(王育琨等,1992;杨继瑞,1995;朴寅星,1997)。专就政府间土地收入分配的研究,如毕继业等(2003)用博弈论分析各级政府内部的土地收入分配关系,以及李明月、胡竹枝(2005)和朱道林(2006)对分配政策变迁、博弈原因、改进政策的探讨,增进了我们对这个问题的了解。从这些文献可以知道,当中央政府参与土地收入分成时,地方政府为了规避中央分成、尽量将土地收入留在本级政府,做出了种种努力——从数据和财务处理上匿报收入,将土地收入放进预算外资金甚至是体制外资金等非正式财政,故意降低土地有偿使用程度,变换土地收入概念,无价或低价供地而收取实物地租等。^①

1993年12月15日颁布的《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》重新界定了中央和地方之间的收入分配关系。在土地收入上,该决定将城镇土地使用税(中央分成50%部分)、耕地占用税(中央分成30%部分)、国有土地有偿出让收入(中央分成部分)下划给地方,土地收入的分配格局从中央和地方共享分成转为由地方独享。局限条件的变化导致了地方政府行为的改变。在显化土地收入、提高征收土地收入的积极性上,地方政府表现出与分税制改革之前完全不一样的形态:分税制改革前,中央参与土地收入分成时,地方竭力通过各种手段隐匿土地收入,努力将土地收入留在本级政府;分税制改革及中央不再参与土地收入分成之后,地方在努力征收土地收入、显化土地收入上少了戒备,放开了手脚。

基于我国纵向财政竞争的特征和前述部分文献提出但未予验证的猜测,以及对分税制改革前后地方政府处理土地收入不同做法的分析,本文将土地

^① 例如:深圳不报罗湖和上步两个老区而只报福田新区的土地收入,还将土地收入分为土地出让金、土地开发费、市政配套费等几个部分,只将土地出让金列入财政预算内按规定的分成比例上缴(韩继东,1995,第469页);1992年北京开始有偿出让土地时,政府创办、专门从事土地开发的北京实创高科技发展总公司在《关于土地出让金收入全部上缴财政问题》中提出,“我们建议,目前仍按土地局拟定土地出让收入和转让收入全部留给公司作为补偿征地拆迁和开发建设用款。”(凌志军,2007,第142页)

收入按类分为税（城镇土地使用税和耕地占用税）和出让收入，提出以下两个可验证的假说：

假说 1：分税制财政体制改革、城镇土地使用税和耕地占用税划入地方固定收入之后，在其他条件不变的情况下，城镇土地使用税和耕地占用税收入都会有显著的增加。

假说 2：分税制财政体制改革、国有土地有偿出让收入划入地方固定收入之后，在其他条件不变的情况下，国有土地有偿出让收入会有显著的增加。

（二）假说的验证

1. 分税制改革前后的城镇土地使用税和耕地占用税

城镇土地使用税的征收始于 1988 年 11 月。设置该税种时，中央预计每年能新增 100 亿元以上的收入，但从 1988 年 11 月到 1990 年底，全国城镇土地使用税的征收款仅 50 亿元，平均每年只有 25 亿元，显然没有达到中央的预期效果（杨鲁，1994）。1991~2002 年，全国城镇土地使用税的预算与征收情况见表 2。可以看出，分税制改革实施的第一年即 1994 年，在城镇土地使用税征收范围和每平方米年税额没有变动、征收面积基本不变的情况下，征收结果却扭转了从 1991 年起绝对值逐年下降的趋势，达到了 32.51 亿元，并从 1994 年起逐年攀升，到 2000 年达到了 64.76 亿元的规模。而且，从 1996 年开始，历年财政决算达不到财政预算规模的情况也得到了扭转，财政决算都超出了预算水平。

表 2 1991~2000 年城镇土地使用税和耕地占用税收入情况

年份	城镇土地使用税					耕地占用税		
	决算数 (亿元)	预算数 (亿元)	结算/预算 (%)	#中央 (亿元)	#地方 (亿元)	收入 (亿元)	年内减少耕地 (千公顷)	#国家基建占地 (千公顷)
1991	31.65	—	—	15.91	15.74	17.86	488	71.9
1992	30.4	32	95	15.25	15.15	29.22	738.7	131.7
1993	30.24	31	97.55	15.1	15.14	29.35	732.4	161
1994	32.51	65.65	49.52	0	32.51	36.47	708.6	133
1995	33.58	37	90.76	0	33.58	34.54	621	112
1996	39.33	37	106.3	0	39.33	31.2	625.5	105.3
1997	44.05	43	102.44	0	44.05	32.49	—	—
1998	54.09	48	112.69	0	54.09	33.35	570.4	176.2
1999	59.06	58	101.83	0	59.06	33.03	841.7	205.3
2000	64.76	62	104.45	0	64.76	35.32	1 566	163.3

注：1996 年之前，年内减少耕地面积分为国家基建、乡村集体和农民个人建房占地三类，之后分为建设占用、灾毁耕地、生态退耕、农业结构调整四类。国家基建 1998 年起取建设占用数据。

资料来源：城镇土地使用税和耕地占用税收入数据来自历年《中国财政年鉴》，耕地数据来自《中国农业发展报告》，（2001 年、2004 年）。

耕地占用税的征收成效也得到了显著改善。1993 年,我国年内减少耕地 73.24 万公顷,需要缴纳耕地占用税的土地面积(主要计入国家基建占地)为 16.1 万公顷,但全年的耕地占用税收入只有 29.35 亿元。到 1994 年,我国年内减少的耕地面积下降到 70.86 万公顷,国家基建占地下降到 13.3 万公顷,但耕地占用税反而增加到了 36.47 亿元,即在年内减少耕地面积下降 3.25%、国家基建占地下降 17.39%,计税标准不变的情况下,仅仅由于 1994 年税制改革将耕地占用税划归地方所有,全国征收的耕地占用税不减反增,提高了 24.3%。

1994、1995 年度的《中国财政年鉴》报告了 1993 年、1994 年我国 30 个省级行政区和大连、南京、宁波、青岛、深圳、重庆等 14 个城市的城镇土地使用税收缴数据(西藏和厦门的数据缺失)。这里采用配对样本 T 检验,比较我国各省市 1994 年和 1993 年征收的城镇土地使用税的均值是否存在显著差异,由此检验 1993 年底分成关系的重新界定是否对各省市征收城镇土地使用税产生显著影响的假说。

原假设 H_0 : 1994 年征收的城镇土地使用税数额和 1993 年的无差异。

备择假设 H_1 : 1994 年征收的城镇土地使用税数额和 1993 年的有差异。

结果见表 3。可以看出,1993 年和 1994 年征收的城镇土地使用税收入数额之间存在统计意义上的差异,1994 年的城镇土地使用税收入显著高于 1993 年。因此,在征收范围和每平方米年税额没有变动、征收面积基本不变的情况下,城镇土地使用税征收数额明显上升。假说 1 得到了验证。

表 3 各省市 1993 年和 1994 年城镇土地使用税的配对样本 T 检验

	样本数	1993 年平均值	1994 年平均值	均值差	T 绝对值	P 值(双尾)
1993 ~ 1994 年	44	8 166.5	8 605.3	438.80	2.119 **	0.0399

注: ** 表示双尾检验结果在 5% 的水平上显著。

2. 分税制改革前后的国有土地有偿出让收入

1987 年 9 月深圳以协议方式出让了第一块国有土地。1988 年宪法修正案规定,土地的使用权可以依照法律的规定转让。之后,国有土地使用权有偿出让在全国全面展开。1992 年和 1993 年我国出现了“房地产热”、“地产泡沫”,土地出让面积由 1991 年的 0.10 万公顷攀升到 1992 年的 2.19 万公顷和 1993 年的 5.73 万公顷。1993 年下半年国家采取了一系列措施,猛烈地产过热之风。与此同时,1993 年底国务院出台《关于实行分税制财政管理体制的决定》,规定从 1994 年 1 月 1 日起,国有土地有偿使用收入由中央和地方分成转为全部划入地方固定收入。两大事件交织在一起,为我们对假说 2 进行验证提供了一个难得的实践检验。

表 4 1987 ~ 1999 年国有土地有偿出让及收入、财政状况

年份	有偿出让 面积 (公顷)	有偿出让收入 (亿元)	财政项目: 土地 有偿使用收入 (亿元)	#中央 部分 (亿元)	#地方 部分 (亿元)	土地财政项目 占土地收入的 比例 (%)
1987	15. 73	0. 352	—	—	—	—
1988	389. 08	4. 16	—	—	—	—
1989	625. 22	4. 47	—	—	—	—
1990	948. 2	10. 52	—	1. 14	—	—
1991	1 036. 1	11. 37	4. 09	1. 49	2. 6	35. 98
1992	21 890	525	9. 99	3. 82	6. 17	1. 9
1993	57 338	557. 8	15. 79	1. 43	14. 36	2. 83
1994	49 432	639	34. 84	0	34. 84	5. 45
1995	43 092	387. 7	30. 89	0	30. 89	7. 97
1996	34 048	349. 1	46. 46	0	46. 46	13. 31
1997	45 068	462. 1	55. 84	0	55. 84	12. 08
1998	62 058	507. 7	66. 9	0	66. 9	13. 18
1999	45 391	514. 3	79. 55	1. 89	77. 66	19. 95

资料来源: 土地方面, 1987 ~ 1990 年的数据来自董黎明 (1992), 1992 年数据来自杨重光和吴次芳 (1996), 1991 年的数据根据杨、吴 (1996) 提供的倍数关系算出, 1993 ~ 1996 年的数据来自《中国土地年鉴》(1994 ~ 1997), 1997 年的数据根据刘琳 (2004) 推算得到, 1998 ~ 1999 年的数据来自《中国国土资源年鉴》(1999、2000); 财政数据来自历年《中国财政年鉴》。

一方面, 1993 年下半年国家实施宏观调控后地价普遍下滑, 当时的媒体报道显示, 我国地价在 1992 年邓小平南方讲话后急速上涨, 但政府于 1993 年下半年对房地产业实施宏观调控后, 地价逐渐下降,^① “从 1992 年至 1997 年: 全国地价水平平均下降了 44%”。^② 王光希 (1996) 提供的数据可资验证: 海口市的地价从 1993 年每亩 680 万元的最高价位直跌到 1996 年初的每亩 100 万元左右; 北海市地价从 1993 年 7 月开始大幅回落, 到 1994 年下跌了近一半; 惠州也从 1993 年的峰值大幅下降。另一方面, 在政策干预下, 全国国有土地出让面积从 1993 年的 5. 73 万公顷下降到 1994 年的 4. 94 万公顷, 减少了 13. 8%。

另外, 对于地方政府隐匿和消极征收国有土地有偿出让收入的行为, 中

① 柴强,《中国地价正在下降》,《北京青年报》1995 年 9 月 27 日, 第 11 版。
② 林可敬,《中国房地产用地供应总量持续增多, 不降反升》,《房地产报》1998 年 6 月 16 日, 第 2 版。

央早有察觉,^① 不断推出新的分成办法和各种规范收入管理的法律、法规,^② 并采取专项检查、重点审计等非常规的管理方法对出让收入进行审查、追缴。查阅历年《中国财政年鉴》,可以发现大规模的土地收入检查有1993年和1996~1997年两次。1993年,财政部与审计署研究布置了土地有偿出让收入的专项审计工作,对全国10个省、42个大中城市的土地收入进行了重点审计。结果,在1992年和1993年全国土地有偿出让收入相差无几(1992年土地出让收入为525亿元,1993年为557.789亿元)的情况下,纳入财政项目的土地有偿使用收入由9.99亿元增加到了15.79亿元,增幅达58.1%。可见中央对地方采取土地收入财政审计、专项治理的动作能够有效鞭策地方政府,改善土地出让财政项目的征收效果。

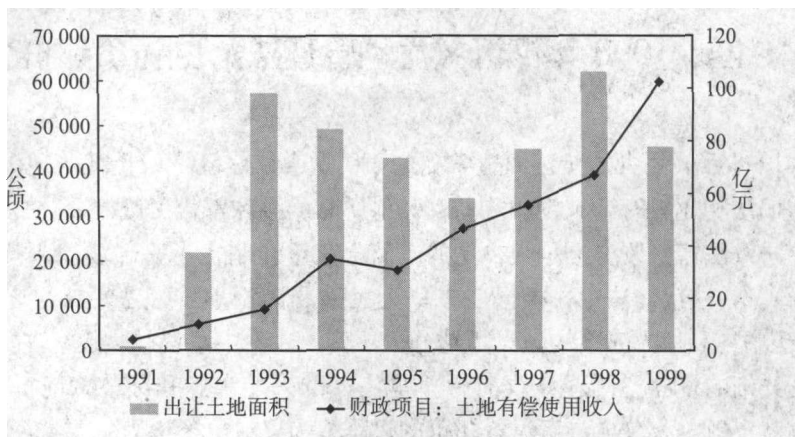


图2 土地出让面积和纳入财政项目的土地收入 (1991~1999年)

① 《中国财政年鉴》在不同年份里多次指出这一问题,如“1992年各地纳入财政管理的土地有偿使用收入只是实际收入的极小部分,约有90%的收入仍在各级财政的体外循环。这个问题得到国务院和有关部门的高度重视,准备采取措施加以解决”(1993年,第98页);“尽管土地收益有了较大幅度的增长,但由于地方城市建设资金缺口过大,地方获得的土地收入大部分没有纳入财政管理,不少地方委托土地管理部门直接管理土地收支,造成土地收益的流失”(1995年,第66页)。

② 至少包括:国务院《关于加强国有土地使用权有偿出让收入管理的通知》(1989年)、《关于进一步加强国有土地使用权有偿使用收入征收管理工作的通知》(1993年);财政部《国有土地使用权有偿出让收入管理暂行实施办法》(1989年)、《关于国有土地使用权有偿出让收入上交中央部分有关问题的通知》(1990年)、《关于国有土地使用权有偿使用收入征收管理的暂行办法》(1992年)、《关于国有土地使用权有偿使用收入若干财政问题的暂行规定》(1992年)、《国有土地使用权出让金财政财务管理和会计核算暂行办法》(1996年)、《关于加强土地有偿使用收入管理工作的通知》(2002年);财政部、中国人民银行《关于新增建设用土地土地有偿使用费有关预算管理的通知》(1999年);财政部和国家土地管理局(国土资源部)《关于加强土地使用权出让金征收管理的通知》(1995年)、《新增建设用土地土地有偿使用费收缴使用管理办法》(1999年)、《新增建设用土地土地有偿使用费财务管理暂行办法》(2001年)。

在上述背景下,从1993年到1994年,全国土地有偿出让收入却从557.789亿元上升到638.961亿元,增加了15.6%;纳入财政项目的土地有偿使用收入也从15.79亿元上升到34.84亿元,增幅达121.3%。即在前述近乎可控的自然实验(土地有偿出让面积减少、地价下降、国家没有像1993年那样采取土地出让收入的强力专项审计动作)里,1994年全国土地有偿出让收入和纳入财政项目的土地有偿使用收入都大幅增加。从中可以看出,将土地有偿出让收入划为地方固定收入的分税制财政体制改革,对地方政府提高征收土地有偿出让收入的积极性和减少隐匿土地有偿出让收入的重大影响。假说2得到了验证。

四、1998年修订《土地管理法》的讨价还价

1998年,第九届全国人大常委会第四次会议修订了《土地管理法》。新法与旧法相比只有两条没作改动,其他所有的条款都作了修改。这在新中国的立法及法律修改史上是很少见的,简直是重新制定了一部法律(周家声,2004)。在这次修法中,根据《中华人民共和国土地管理法释义》的记载,“关于中央和地方对新增建设用地分成比例,讨论中争议较大”。^①这一部分根据详细的资料,阐释修改前后“争议”的来龙去脉和细节,剖析中央和地方就土地收入分成方案讨价还价的过程,为以讨价还价为主要特征的中国纵向财政竞争提供一个具体的案例。

(一) 国家土地管理局的先期调研和建议

承接中央农村工作领导小组委托的“保护耕地问题”课题后,国家土地管理局保护耕地问题专题调研组从1996年4月起,对广东、江苏等13个省(区)和上海、青岛等12个城市进行了调查,分析我国耕地保护面临的严峻形势,认为先前将占用耕地和利用原有建设用地的土地收益都留给地方的分配办法刺激了市、县政府将耕地转化为建设资金的欲望,形成了多占耕地的机制,是我国耕地大量占用的体制上和机制上的主要原因之一。

据此,国家土地管理局向中央汇报时提出了调整土地收益分配办法的对策建议。汇报认为,“要有效解决一些市、县为获取巨额土地收益不惜大量

^① 《中华人民共和国土地管理法释义》是《中华人民共和国法律释义丛书》之一,由全国人大常委会法制工作委员会组织编写,卞耀武时任全国人大常委会法制工作委员会副主任。卞耀武(1998,第162页)。

处置耕地的问题,必须改变目前实行的不加区分地把占用耕地和利用原有建设用地的土地收益全额留给地方财政的做法”。^①在如何分配占用耕地的土地收益问题上提出,“原先的分成办法是中央与地方共享土地收益的办法;即使中央按规定的分成比例将应得部分全部收上来,也难以起到控制占用耕地的作用。因此,建议今后将原有建设用地的土地收益全部留给地方;将农地转为建设用地的这部分土地收益全部上缴中央,由中央统一分配,用于耕地开发。这样做,可以遏制市、县政府在经济利益驱动下多占农地、多出让土地的倾向,有利于促使市、县政府走内部挖潜、集约利用土地的路子,控制城镇用地的扩张”。^②对于所设计的新分配方法,认为有三方面的好处:“一是通过调整土地收益,使地方政府占用耕地发不了财,可以遏制市、县走城市内部挖潜的路子,有利于控制城镇用地规模的扩大;二是中央政府作为土地所有者,在财力十分紧张的情况下,收取这笔资金,可以统一用于开发复垦耕地;三是中央财政收取少量土地收益,并不影响地方来自土地的收益,地方建设所需资金完全可以通过搞活城市土地市场获取,仍有稳定的资金来源”。^③

最终,国家土地管理局的具体建议是,“对原有建设用地的土地收益,由土地管理部门征收并扣除征收成本后,可以全部留给地方。对农地转非的土地收益,在扣除征地补偿后,全额上缴中央财政”。^④

(二) 中央采纳建议和修法送审稿的设计

1997年初,中央、国务院的领导三次听取国家土地管理局的汇报,在短短40多天里,反复研究加强土地管理和保护耕地工作,国家土地管理局有关土地收益分配的建议得到了中央和国务院的采纳。^⑤于1997年4月15日发布的《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》规定,“今后,原有建设用地的土地收益全部留给地方,专款用于城市基础设施建设和土地开发、中低产田改造;农地转为非农建设用地的土地收益,全部上缴中央,原则用于耕地开发,具体办法国务院另行规定。”

① 《我国耕地保护面临的严峻形势和政策性建议》,载于李元(1997),第27页。

② 《保护耕地必须实行治本之策(汇报提纲)》,载于李元(1997),第11页。

③④ 《我国耕地保护面临的严峻形势和政策性建议》,载于李元(1997),第27页。

⑤ 国务院和中央财经领导小组分别于1997年1月6日和1月8日专门听取保护耕地专题调研汇报;中共中央于2月18日召开会议,专门研究如何加强土地管理和耕地保护工作(陈廷一,2003)。另外,1997年3月25日,国务院召开党外人士座谈会,听取各民主党派中央、全国工商联负责人及部分特邀国家土地监察专员开展的耕地保护调研活动情况,商讨加强土地管理和耕地保护问题,见赵连庆,《国务院召开党外人士座谈会,共商加强土地管理和耕地保护大计》,见《人民日报》,1997年3月26日,第2版。

根据中央和国务院通知的精神,在酝酿修改《土地管理法》时,“原国家土地管理局经过深入调查研究、广泛听取意见、总结实践经验并借鉴国外好的做法,草拟了《中华人民共和国土地管理法(修改草案)》(送审稿),于1997年8月18日上报国务院”(周永康,1998)。^①对比1997年的《中共中央、国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》和下文1998年全国人大讨论的《土地管理法(修订草案)》,可以发现新增建设用地有偿使用费的分配方案发生了重大变化,由《通知》的全部上缴中央财政,变为40%上缴中央财政。其中的原委是,送审稿上报国务院之后,“原国务院法制局进一步征求了各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门、单位以及法律专家的意见,召开了有关部门和单位参加的座谈会”(周永康,1998),在地方的普遍反对下,“原国务院法制局会同原国家土地管理局对送审稿反复研究、修改,形成了《中华人民共和国土地管理法(修订草案)》”(周永康,1998),将分成比例改为四六分成。

(三) 第九届全国人民代表大会修法的曲折过程

1998年,全国人民代表大会讨论修订《土地管理法》,并公开征求意见。《土地管理法(修订草案)》规定,“自本法施行之日起,新增建设用地的土地有偿使用费,40%上缴中央财政,60%留给有关地方人民政府,均用于耕地开发。”从分成比例看,《修订草案》是对1993年《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》中“从1994年1月1日起,城镇土地使用税、房产税、耕地占用税、契税、国有土地有偿使用收入等划入地方固定收入”的大幅修改;从立法角度看,立法层次由行政法规上升到了国家大法。

这遭到了地方的普遍强烈反对。法制工作委员会经济法室记录了各省、自治区、直辖市的反对意见:黑龙江省土地管理局、省农垦总局提出,40%上缴中央财政的比例过高,内陆省份经济较为落后,上缴比例宜降低。^②湖南、福建、广西、云南要求适当降低上缴中央财政的比例;陕西、新疆、上海、河南建议20%上缴中央财政、80%留给有关地方人民政府;新疆还要

^① 根据史敏(1998)对修法过程的详细介绍,可知修法原来意将新增建设用地有偿使用费全部上缴中央财政。史敏是原国务院法制局农林城建法规司司长,组织国务院法制办公室农业资源环境保护法规司编写了和卞耀武(1998)同名的《中华人民共和国土地管理法释义》,指出“在《土地管理法》修改过程中,曾考虑按照中央[1997]11号文件的要求,在修订草案中规定新增建设用地有偿使用费全部上缴中央财政。”(史敏,1998,第125页)

^② 法制工作委员会经济法室,《黑龙江省有关部门和一些专家、基层单位对土地管理法(修订草案)的意见》,载于卞耀武(1998),第351~360页。

求明确规定边疆少数民族地区和边远贫困地区，可以不向中央财政上缴。^①全国人民代表大会法律委员会副主任委员李伯勇在1998年6月24日第九届全国人大常委会第三次会议上详细说明了地方对四六分成问题的意见，“各地方对这个问题主要有三种意见：一种意见主张法律对分成比例不作规定，由国务院规定；一种意见认为中央分成比例太高，应当适当降低；一种意见认为这笔钱不仅应当用于土地开发，还应当有一部分用于基础设施建设、中低产田改造。”可见，地方对分成方案的变更十分关切，在胳膊拧不过大腿、百分之百保留土地出让收入无望的情况下，希望分成比例不写入法律而只由国务院规定，并要求尽量降低中央的分成比例，收入的一部分可用于基础设施建设等。

对于地方的这些意见，“法律委员会认为，修订草案对这笔钱的分成比例与用途所作的规定有利于促进城市土地的集约化使用，也有利于中央集中资金进行耕地开发，因此建议草案的有关规定不再变动。”（李伯勇，1998a）因此，在这一轮讨价还价中，地方的普遍反对未能奏效，中央没有做出任何让步。

但是，过了仅仅两个月，到1998年8月24日第九届全国人大常委会第四次会议时，情况发生了大变化，“修订草案初步修改稿第五十条第二款规定：‘自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费40%上缴中央财政，60%留给有关地方人民政府，专项用于耕地开发。’有些常委委员和地方建议适当减少中央的分成比例，地方多留一些以支持地方完成耕地开垦任务。经征求国务院意见，法律委员会建议将这一款修改为：‘自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费30%上缴中央财政，70%留给有关地方人民政府，都专项用于耕地开发’。”可以看出，在1998年6月24日到8月24日期间，在“有些常委委员和地方”的“建议”下，中央做出了让步，中央的分成比例从40%下降到了30%。

最终，于1998年8月29日修订通过、1999年1月1日起施行的《中华人民共和国土地管理法》第五十五条规定，“自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，30%上缴中央财政，70%留给有关地方人民政府，都专项用于耕地开发。”

（四）小结

图3概括了1997年8月到1998年8月短短一年间《土地管理法》的曲

^① 法制工作委员会经济法室，《各省、自治区、直辖市对土地管理法（修订草案）的意见》，载于卞耀武（1998），第373~385页。

折修订过程和收入分成方案的频繁变动：(1) 在《修改草案》(送审稿)阶段，按《通知》的精神，新增建设用地的土地有偿使用费 100% 上缴中央财政；(2) 在地方的普遍反对下，新出台的《修订草案》里，新增建设用地的土地有偿使用费在中央和地方之间四六分成；(3) 《修订草案》初步审议时，地方的继续反对没有奏效，分成方案仍保持四六开；(4) 到《修订草案》最终审议时，在有些常委委员和地方的努力下，新增建设用地的土地有偿使用费分配方案改为三七分成，并最终修法通过，成为正式的法律条文。

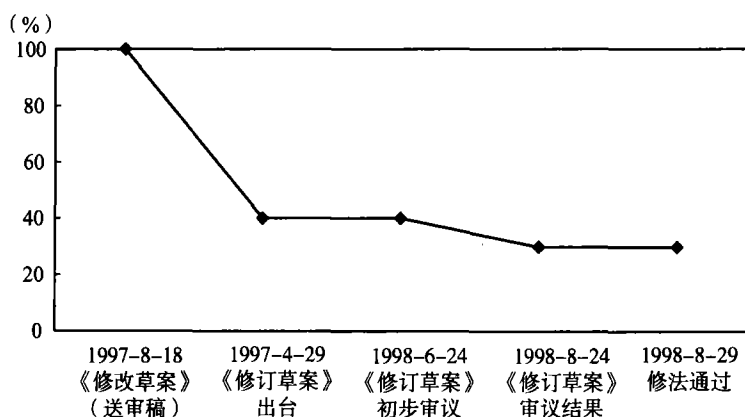


图3 1998年《土地管理法》修订前后中央分成方案的变动

不难发现，修法结果与中央、国务院以及国家土地管理局希望通过土地收益分配方案的调整来加强土地管理和耕地保护工作的打算大相径庭，未能实现原先的设计。从这一历程可以看出，中央和地方之间在财政收入的分配上存在着激烈的竞争。这种纵向的财政竞争在1998年修订《土地管理法》时，中央和地方之间有关新增建设用地土地有偿使用费分配方案的确定中通过拉锯战式的讨价还价形式淋漓尽致地展现了出来。

五、结 论

已有文献或者认为，纵向财政竞争关系在中国确实存在，但没有给出验证；或者认为讨价还价是中国纵向财政竞争的主要特征之一，却没有通过提供具体的案例分析给予细致的刻画。在综述有关纵向财政竞争文献的基础上，本文回顾了20世纪80年代以来中央政府和地方政府之间土地收入分成的历史，利用1994年实行分税制财政体制改革的实证检验，通过比较城镇土地使用税、耕地占用税收入和国有土地有偿出让收入在1994年分税制改

革前后的差异,验证了中央和地方之间的纵向土地收入竞争关系;通过对1998年《土地管理法》修订前后中央和地方之间重新制定土地收入分成方案的激烈讨价还价过程的刻画,为以讨价还价为主要特征的中国纵向财政竞争提供了一个翔实的案例。

本文是从纵向财政竞争、上下级政府间讨价还价的角度探讨中国土地收入问题的一个初步研究。可以从以下几方面进一步展开:首先,在进一步收集相关历史资料的基础上估算各个地区历年来各项土地收入的数目,将有助于完善本文的讨论,并有利于理解土地收入的财政效应,评估城镇土地使用制度改革的成效和问题。其次,在地方和中央进行纵向土地收入竞争的同时,地方政府之间也进行着横向竞争(如招商引发的地价减免大战),考虑纵、横两个方向上的竞争,对其交互作用及效应的探讨可能是很有意义的研究课题。最后,地方政府规避中央土地收入分成、尽量将土地收入保留在本级政府的种种具体做法值得细究,而这一系列做法对塑造正常的土地市场生态构成的冲击、对当前土地市场运行在正式和非正式制度层面上造成的深远影响,也是值得仔细探究的方向。

参考文献

1. Batina, R. and T. Ihori, *Public Goods: Theories and Evidence*. Berlin: Springer, 2005.
2. Bird, R., "Fiscal Decentralization and Competitive Governments", in Galeotti, G. P. Salmon and R. Wintrobe, (ed.) *Competition and Structure*. New York: Cambridge University Press, 2000.
3. Breton, A., 1996, *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. New York: Cambridge University Press.
4. Breton, A. and A. Fraschini, "Vertical Competition in Unitary States: The Case of Italy", *Public Choice*, 2003, 114, pp. 57 - 77.
5. Flowers, M., "Shared Tax Sources in a Leviathan Model of Federalism", *Public Finance Quarterly*, 1988, 16, pp. 67 - 77.
6. Gong, L. and H. Zou, "Optimal Taxation and Intergovernmental Transfer in a Dynamic Model with Multiple Levels of Government", *Journal of Economic Dynamics & Control*, 2002, 26, pp. 1975 - 2003.
7. Herrmann-Pillath, C. and X. Feng, "Competitive Governments, Fiscal Arrangements, and the Provision of Local Public Infrastructure in China: A Theory-driven Study of Gujiao Municipality", *China Information*, 2004, 18 (3), pp. 373 - 428.
8. Keen, M., "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federal-

ism”, *IMF Staff Papers*, 1998, 45 (3), pp. 454 - 485.

9. Ma, J., “Modeling Central-local Fiscal Relations in China”, *China Economic Review*, 1995, 6, pp. 105 - 136.

10. Salmon, P., “Vertical Competition in a Unitary State”, Chapter 10 in Galeotti, G., P. Salmon, and R. Wintrobe, (ed.) *Competition and Structure*. New York: Cambridge University Press, 2000.

11. Wrede, M., “Vertical and Horizontal Tax Competition: Will Uncoordinated Leviathans End Up on the Wrong Side of the Laffer Curve?”, *Finanzarchiv*, 1996, 53 (3/4), pp. 461 - 479.

12. 毕继业、朱道林、邹晓云,《政府内部土地收益分配的博弈分析》,载于《中国土地科学》2003年第2期。

13. 卞耀武:《中华人民共和国土地管理法释义》,法律出版社1998年版。

14. 陈廷一:《风云黄土地——新中国三代领导人关心土地事业纪实》,载于《国土资源》2003年第2期。

15. 董黎明:《中国城市土地有偿使用的回顾与展望》,载于《云南地理环境研究》1992年第2期。

16. 樊纲、张曙光等:《公有制宏观经济理论大纲》,上海三联书店1990年版。

17. 冯兴元:《中国辖区政府间竞争理论分析框架》,载于《天则内部文稿》2001年第2期。

18. 付文林:《省际间财政竞争现状、经济效应与规制设计》,载于《统计研究》2005年第11期,第50~54页。

19. 葛夕良:《国内税收竞争研究》,中国财政经济出版社2005年版。

20. 《国有土地财税管理》课题组:《国有土地财税管理研究》,载于《财政研究》1999年第9期。

21. 韩继东:《新体制,新思路——财政经济外向型经济能源经济探索》,花城出版社1995年版。

22. 何汉威:《清季中央与各省财政关系的反思》,载于《中央研究院历史语言研究所集刊》2001年第3期。

23. 何梦笔:《政府竞争:大国体制转型理论的分析范式》,载于《天则内部文稿》2001年第1期。

24. 李伯勇:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国土地管理法(修订草案)〉初步审议情况的汇报——1998年6月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上》,载于《全国人民代表大会常务委员会公报》1998年第4期。

25. 李伯勇：《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国土地管理法（修订草案）〉审议结果的报告——1998年8月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议上》，载于《全国人民代表大会常务委员会公报》1998年第4期。
26. 李明月、胡竹枝：《分权体制下的中央政府土地收益分享安排》，载于《财经论丛》2005年第2期。
27. 李一花：《“地方政府竞争”的比较分析》，载于《贵州财经学院学报》2005年第3期。
28. 李元：《生存与发展》，中国大地出版社1997年版。
29. 凌志军：《中国的新革命：1980~2006年，从中关村到中国社会》，新华出版社2007年版。
30. 刘琳：《房地产市场互动机理与政策分析》，中国经济出版社2004年版。
31. 马骏：《中央与地方财政关系的改革》，载于《当代中国研究》1995年第2期。
32. 毛国权：《证券法律制度变迁：中央地方的竞争与合作（1980~2000）》，载于《中外法学》2004年第1期。
33. 朴寅星：《土地市场及土地政策的中韩比较研究》，中国人民大学博士学位论文1997年版。
34. 史敏：《中华人民共和国土地管理法释义》，中国法制出版社1998年版。
35. 寿嘉华：《国土资源与经济社会可持续发展》，地质出版社2001年版。
36. 松本睦：《政府間税競争の理論：資本税競争を中心として》，载フイナンシャル？レビュー2006年第82卷。
37. 谭术魁：《中国城市土地市场化经营研究》，中国经济出版社2001年版。
38. 王光希：《新编中国地价》，中国大地出版社1996年版。
39. 王先进：《中国土地管理与改革》，当代中国出版社1994年版。
40. 王育琨：《我国城市土地开发过程中的实物地租》，载于《经济研究》1992年第10期。
41. 王育琨等：《中国：世纪之交的城市发展》，辽宁人民出版社1992年版。
42. 杨重光、吴次芳：《中国土地使用制度改革十年》，中国大地出版社1996年版。
43. 杨继瑞：《中国城市用地制度创新》，四川大学出版社1995年版。

44. 杨鲁：《中国资源税费的理论与应用》，经济科学出版社 1994 年版。
45. 张恒龙：《转型期中国政府间财政关系研究》，上海社会科学院博士学位论文 2006 年版。
46. 张伦伦：《税收分成规则变化的效应研究》，载于《河北经贸大学学报》2006 年第 1 期。
47. 张维迎：《博弈论与信息经济学》，上海人民出版社 2004 年版。
48. 张晏：《分权体制下的财政政策与经济增长》，上海人民出版社 2005 年版。
49. 张闫龙：《财政分权与省以下政府间关系的演变》，载于《社会学研究》2006 年第 3 期。
50. 周家声：《从〈土地管理法〉的修订看中国土地法律规范制度的特点》，载于楼培敏主编：《中国城市化：农民、土地与城市发展》，中国经济出版社 2004 年版，第 348 ~ 357 页。
51. 周永康：《关于〈中华人民共和国土地管理法（修订草案）〉的说明——1998 年 4 月 26 日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上》，载于《全国人民代表大会常务委员会公报》1998 年第 4 期。
52. 朱道林：《政府间土地收益分配关系分析》2006 年全国土地学术研讨会，2006 年。

**Vertical Fiscal Competition, Bargaining and the
Land Revenue Sharing Relationship between
Central and Local Governments in China:
Survey on the History of Land Revenue
Since the 1980s**

Zhang Qingyong

(Institute of Finance and Trade Economics, Chinese Academy of Social
Sciences, 100836; Renmin University of China, 100872)

[**Abstract**] From a vertical fiscal competition perspective, this paper reviews the history of land revenue sharing system between Chinese central and local governments since the 1980s. Using the experiment created by the 1994 fiscal reform, we verified the competitive government hypothesis by comparing fiscal performances of local governments upon different types of land revenues before and after the reform. The fierce bargaining process between the central and local governments concerning rearrangement of land revenue sharing mechanism around the 1998 Land Management Law Amendment is described and analyzed in detail, providing a case for the Chinese vertical fiscal competition, of which bargaining is one of its defining features.

[**Key Words**] vertical fiscal competition bargaining land revenue

JEL Classifications: H27 H39 H71